清史研究前沿·中国式现代化的早期道路

晚清无约国来华人员护照问题探析

陈 鹏 单浩洋

[摘要] 是否批准无约国人员的内地游历护照申请，是第二次鸦片战争后清廷面临的一个新的外事问题。清廷一开始遵循严禁政策，拒绝发放护照。19世纪70年代以后，以土耳其为代表的一批无约国人无照非法闯入，导致清廷陷入管控被动。1892年清廷同意列强为无约国人代请护照，开启列强借此施以司法管辖权之门。20世纪初，清廷官员未将代理护照与司法管辖权视为一个整体联动处理，造成二者关系的扭曲和脱节。1908年德法争夺土耳其在华代理保护权，促使清廷于1909年出台首部无约国人民游历护照管理规定，开辟直接申领新渠道，以期从护照层面规避列强干涉司法管辖权的风险。这一设计因代理渠道的保留以及列强的强势反对，最终难以落实，这恰是近代中国半殖民地社会性质的真实写照。

[关键词] 无约国 护照 司法管辖权 土耳其

[**中图分类号**] K252 [**文献标识码**] A [**文章编号**] 1002 – 8587（2025）– 04 – 0035 – 012

晚清中国由传统王朝国家向现代主权国家转型过程中，逐渐建立起一套与之匹配的现代外交制度。其中，第二次鸦片战争后确立并不断完善的外国人来华护照制度，① 不仅成为清廷约束管理有约国人员进入内地的有效屏障，更是彰显现代国家领土、外交、司法等主权的重要表征。同时，以土耳其为代表的无约国来华人员护照发放与管理问题也随之出现，不仅给清廷的内地管控和边疆安全带来冲击和挑战，还因牵涉列强代理及其衍生的司法管辖权之争，引发中国与法、德等列强交涉，成为中国近代史上不容忽视的外交问题。学界已对有约国来华人员的护照问题有过细致研究，② 但对无约国护照问题多是一笔带过，缺乏深入探究。③ 本文将利用中外文档案、报刊等文献，系统考察晚清无约国来华人员护照政策的起源与演变，揭示中外互动背景

[收稿日期] 2025-04-10
[作者简介] 陈鹏（1985— ），男，中央民族大学历史文化学院教授，北京 100081，cpwyy@126.com；单浩洋（2000— ），男，中央民族大学历史文化学院博士研究生，北京 100081，shymuc@163.com
[基金项目] 国家社科基金青年项目“近代中国与土耳其关系研究（1868—1934）”（19CSS036）阶段性成果。

① 晚清中国将签发国提供的“护照”与中国政府的“签证”许可统称为“护照”，故本文论述的护照概念具备双重意义。

② 何星亮：《中国现代“护照”的产生及其发展演变》，《思想战线》1998年第6期；杨大春：《晚清政府关于外国传教士护照政策概述》，《历史档案》2004年第2期；唐密峰：《晚清时期外人来华游历管理政策初探》，湖南师范大学硕士学位论文，2014年；贾梅：《晚清外国人来华护照政策研究》，中国人民大学硕士学位论文，2020年。

③ 顾维钧：《外人在华之地位》，外交部图书处，1925年，第285–286页；王志斌、哈宝玉：《晚清土耳其穆斯林的来华及其社会活动》，《世界宗教文化》2023年第1期。

下清廷对于“护照代理”与“司法管辖权”关系的态度转变，进而透视中国外交的近代化及其局限。

一、无约国护照问题的出现与清廷的严禁政策

作为跨境通行文书意义上的“护照”，可追溯至公元前 14 世纪的古埃及，其阿马尔纳文书载有一份为持照者提供安全通行保障的凭证。[①] 中国自先秦至明清时期也有过“牙璋”“关引”“文牒”“勘合”等各种形式的出入境管理凭证。[②] 现代护照出现于 19 世纪，是“国家性”的重要表征，[③] 是欧洲现代民族国家强调主权、领土、公民意识的产物。这一由国家出具的公民身份证明具备对外国公民查验管控和本国公民认证保护的基本功能。现代护照通过近代中外条约传入中国。[④] 第二次鸦片战争期间，清廷与列强签订的《天津条约》明确规定缔约国人员可“持照前往内地各处游历、通商，执照由领事官发给，由地方官盖印”，[⑤] 此后逐渐发展为签发、查验、监控、保护、缴销与补发等一整套护照管理制度。

对于 19 世纪 60 年代初的清廷来说，除了英、法、美、俄等少数“有约国”，多数未与中国建立正式外交关系的国家均处于“无约国”地位，包括附于英、法、美名下与华通商但“不能派遣公使去首都，只能在领事层次上交涉”的“无约通商国”。[⑥] 随着汉口、南京等长江中下游口岸的逐步开放，英、法、美等列强的势力由沿海口岸渗透至内陆腹地。与此同时，普鲁士、荷兰、意大利等无约通商国也不甘于沿海通商口岸的活动限制，开始谋求与有约国人一样的游历护照，打开通往中国内地贸易、传教之门。因此，是否批准无约国人员的内地游历护照申请，成为当时清廷面临的一个新的外事问题。

对于清廷来说，同意有约国人民请照游历内地非其所愿，实系条约所迫。出于“以夷变夏”、特权扩散、教案民变乃至勾连太平天国农民起义军等顾虑，清政府对于无约国人进入内地更为担忧，试图将其活动范围限定在沿海通商口岸。1861 年 6 月，无约国意大利驻上海领事霍格向江海关道台吴煦提出，准其仿照上海设领通商之例，赴汉口“察看通商情形”。此事经江苏巡抚薛焕上报总理衙门。[⑦] 如果说 1858 年议定《天津条约》时钦差大臣桂良多少还持有天朝心态，对于各小国通商“未忍驱逐，已属格外邀恩”，[⑧] 此时总理衙门对于无约国人扩大通商范围的诉求已非常谨慎，回复称“上海系沿海地方，准令无约之国一体通商”，而地处内江的新设口岸汉口则“未便准无约各国一律均沾”，指示薛焕拒绝意方所请。[⑨] 而对于非通商口岸的京师及广大内陆地区，清廷采取了更为严格的限制措施。就在霍格之请的同月，又发生了无约国荷兰传教士古路吉携吴煦签发护照闯入京师事件。按清制，总署、顺天府、南北洋大臣、各地督抚以及各口海关都可为外人签发护照。在缺乏无约国护照发放统一政策的情况下，这容易造成各自为政的混乱局面。吴煦擅自给无约国人签发护照，显然与清廷严控政策相悖。第二次鸦片战

① Patrick Bixby, *License to Travel, A Cultural History of The Passport*, University of California Press, 2022, pp. 28–29.

② 江云：《中国护照制度史》，中国人民公安大学出版社，2014 年，第 2 页。

③ John C. Torpey, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, 2018, p. 3.

④ 有学者认为中国最早的“护照”概念始于 1689 年中俄《尼布楚条约》，参见何星亮：《中国现代“护照”的产生及其发展演变》，《思想战线》1998 年第 6 期。

⑤ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第 1 册，生活·读书·新知三联书店，1957 年，第 97 页。

⑥ 川岛真：《中国近代外交的形成》，田建国译，北京大学出版社，2012 年，第 210 页。

⑦《义大利国领事霍格欲往汉口察看通商情形系无约之国是否准令前往伺》，1861 年 6 月 12 日，“中研院”近代史研究所档案馆藏（本文所引档案，除另有注明外，均藏该馆），档案号：01–21–037–01–001。

⑧《筹办夷务始末（咸丰朝）》卷 72，中华书局，1979 年，第 2698 页。

⑨《汉口系新设口岸兼系内江地方未使（便）准无约各国一律均沾由》，1861 年 6 月 17 日，档案号：01–21–037–01–002。

争期间，清廷与列强就公使驻京一事反复交涉，咸丰帝甚至一度希冀免收关税换取罢议公使驻京。[①] 古路吉案牵涉无约国人闯入京畿重地，事关重大，步兵统领衙门迅将此事上报。总理衙门不仅指令顺天府监管古路吉离京赴津，还进一步明确了无约国人进入内地游历的严禁政策。6 月 29 日，总理衙门通令各省督抚，“凡未设立条约之国……不准任其在内地游行传教”。[②] 这也意味着清政府的护照发放机关不得再为无约国人签发游历护照，其进入中国内地的通道由此阻隔。

此后直至19世纪70年代中期，清廷基本遵循严禁政策，拒绝给无约国人发放护照。1863年，瑞典 — 挪威联盟通过美国驻华公使蒲安臣向总理衙门提出恢复 1847 年签订的《五口通商章程》。在蒲安臣斡旋下，清廷为杜绝其“坚请立约之心”，勉强同意恢复通商章程，但仍以“未经立约”之国对待。为此，总理衙门还特别告知南洋通商大臣李鸿章，瑞典 — 挪威人员“不得请照入内地游历通商”。[③] 不过，由于曾与清廷签订通商章程，瑞典有时又以有约国身份出现。1875 年，天津海关道台经北洋通商大臣李鸿章同意，以“瑞典系有约之国”向驻上海副领事葛罗孙发放护照。[④] 然此种外交地位的新认定，并不意味着无约国禁入政策的变更。1876 年 9 月，澳葡总督罗波援引 1862 年中葡《和好贸易条约》，呈请为葡萄牙传教士护照盖印。两广总督刘坤一以该国“虽已立约尚未互换，即与无约之国无异”为由驳回。总理衙门知悉后，赞许刘坤一此举“甚属允当”。[⑤]

需要说明的是，19 世纪的国际社会，许多国家与地区之间都未建立正式外交关系，处于“无约”状态。无约国侨民的通商、纳税、救助乃至司法案件等往往需委托其他国家使领协助，受委托方一般为在世界各地设有使领馆的西方列强。如法国就长期为土耳其在暹罗、新加坡等远东地区的侨民提供保护，[⑥] 包括发放“注册证明以及更为常见的护照”。[⑦] 这种代理保护制度同样伴随第二次鸦片战争被引入中国。《天津条约》对传教士护照的发放问题做出规定，所有国家天主教传教士来华都需要向法国申请进入中国内地的护照，[⑧] 有约国之间代理护照也得到清廷默许。19 世纪 60 年代以来，在无法通过正常外事渠道申领护照的情况下，一些无约国人员也尝试通过有约国领事代发护照，前往京师和其他未开放地区。

1862 年 8 月，德国商人德肋耶持法国驻上海领事代发护照进入营口私开洋行，被牛庄通商委员协领毓昌查获。由于当时中德尚未换约，德肋耶属无约国人员，持代发护照闯入，显然违反了无约国人不得进入新设口岸的规定。更让处理此案官员吃惊的是，护照内竟标有“本国商人德肋耶”字样，[⑨] 这比单纯的代领护照行为更为严重，涉嫌借伪国籍证明骗取口岸开设洋行的特权。总理衙门获悉此事后，与法国驻华公使哥士耆展开交涉，指出各国条约中“无代发别国

---

① 《筹办夷务始末（咸丰朝）》卷 30，第 1128 页。

② 《古路吉私自进京现已饬令回津并知照步军统领衙门等处并各省督抚凡未立条约及无执照者不准在内地游行由》，1861 年 6 月 29 日，档案号：01-21-021-01-009。

③ 《总署收美使蒲安臣函》（1863 年 10 月 28 日）、《总署给上海通商大臣李鸿章文》（1863 年 11 月 6 日），《中美关系史料·同治朝》下册，“中央研究院”近代史研究所，1968 年，第 101、104 页。

④ 《咨报瑞典国驻上海领事葛罗孙赴京办公由施领事代请护照自应照章给发由》，1875 年 5 月 19 日，档案号：01-15-039-03-007。

⑤ 《函复西洋国请照一事查系未换约之国是否发给执照之处候示遵办再征收船规已饬禁止由》，1876 年 9 月 14 日，档案号：01-21-005-01-011；《大西洋教士执照应照无约之国办理由》，1876 年 9 月 23 日，档案号：01-21-005-01-013。

⑥ Protection des Ottomans en Chine（未注明时间）, Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Correspondance politique et commerciale（下文简称 CPCOM，省略藏所）, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p.178.

⑦ Le Consul de France à Tientsin à Son Excellence Monsieur de Margerie, Ministre de la République Française, 28 Janvier 1910, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 251, p. 59.

⑧ 吕颖：《晚清时期法国在华保教权的演变（1844—1907）》，《世界宗教研究》2020 年第 5 期。

⑨ 《暂波里国洋商德勒（按，内文作“肋”）耶咘啥国商人阿文均系并未换约之咘路嘶国所属应不准在牛口含混租房设行由》，1862 年 8 月 28 日，档案号：01-21-019-02-001。

商人执照字样”，要求法方此后“不必瞻徇情面，代为别国商人滥行发照”。面对总理衙门的指责，自知理亏的哥士耆归罪于下属领事，称其“并未陈请本大臣批准，遽敢代为发照，实属荒谬”，并表示已“严饬各该领事以后务遵和约，不得滥为别国商人代发执照”。①

19世纪70年代初，列强代请护照的交涉更为频繁，总理衙门仍采取回绝态度，将护照作为阻隔无约国人进入内地的一道防线。1871年，美国驻华公使镂斐迪照会总理衙门，表示美方将代办瑞士在华事务。总理衙门回复“只可照料”，不能“兼摄领事”，并严正声明瑞士人于“内江口岸以及内地游历、设局招工等事均不准一律均沾”。② 同年清廷与日本缔结《修好条规》时，还直接将日本各口领事“不准兼摄无约各国理事”写入条约，③ 希望从源头上杜绝日人代发无约国护照的可能。1873年，法国驻天津领事林椿为无约国秘鲁人申领进京护照，被天津海关道台陈钦以无约国人员“非但京师不准前往，即内地各处亦不准请照游历”为由驳回。④ 林椿又以此前外人可由他国领事“代请护照”成例相争，陈钦则以“各领事官代请护照均系有约之国”予以回击，⑤ 意在强调不得将有约国和无约国混为一谈。

最后需要指出的是，在遇到无约国外交人员进京交涉事宜时，清廷也偶尔同意代请护照的通融之法。1873年12月，经英国驻华公使威妥玛协调，总理衙门准许来华商谈缔约事宜的秘鲁外交官葛尔西耶暂住京师，由丹麦驻天津领事密妥士以“英国朋友”名义代请执照，获得批准。⑥ 不过，这一变通个案乃是出于中外交涉的现实需要，并不意味着清廷严禁政策有所松动。严禁无约国人申请护照进入内地，仍是清廷一以贯之的基本政策。

二、代理护照的放开及衍生的司法管辖权问题

19世纪60—70年代，随着外国使节驻京、总理衙门建立以及驻外公使的派出，中国逐渐融入国际外交体系。普鲁士、丹麦、荷兰、比利时、意大利、日本、秘鲁等国先后与中国缔约，成为“有约国”。与之相对的则是“无约国”数量逐渐减少。19世纪70年代中后期以来，土耳其苏丹哈米德二世开始推行泛伊斯兰主义，“向世界各地派遣宣传泛伊斯兰主义的使者……要求全世界的穆斯林团结在哈里发的周围，共同反对欧洲的帝国主义”。⑦ 在此背景下，土耳其开始向中国派遣军官、经师，无照非法闯入内地及边疆地区，干涉中国民族宗教事务，成为无约国外交的新焦点。

阿古柏之乱时期，土耳其派遣六名军官帮助其训练军队，并直接参与作战。⑧ 这批军官显然未持中国政府盖印的护照，系非法闯入新疆。1879年1月，英国驻华公使傅磊斯受土耳其外交部委托，通过总理衙门帮助寻找失联军官约斯甫。陕甘总督左宗棠耗时4个月才在“分遣各色人回国卷”而非“游历执照造册”找到这位土耳其“洋操教头”，此人已于1878年4月“给予

① 《贵国领事因何给发暂波里国商人执照以后不得代别国商人滥行发照由》，1862年9月6日，档案号：01-21-019-02-002。

② 徐宗亮等编：《通商约章类纂》卷4，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第47辑，文海出版社，1977年，第348页。

③ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，第319页。

④ 《法国林领事为秘鲁人请照已据津关道函复无约国碍难给发咨呈查照由》，1873年8月29日，档案号：01-21-039-03-014。

⑤ 《林领事复请发给秘鲁人执照泐函驳复由》，1873年9月3日，档案号：01-21-039-03-015。

⑥ 《片奏秘鲁国使臣不日料理进京现拟于二十九日由津回省由》，1873年12月20日，档案号：01-21-039-04-018；《咨据丹国密领事函称秘鲁国官噶姓随带行李等件由津进京请发护照由》，1873年12月20日，档案号：01-21-039-04-019。

⑦ 昝涛：《现代国家与民族建构：20世纪前期土耳其民族主义研究》，生活·读书·新知三联书店，2011年，第133页。

⑧ 详见许建英：《从两份档案看奥斯曼土耳其对阿古柏的军事支持》，《中国边疆史地研究》2019年第1期；Ali Osman Akalan, “Osmanlı Devleti ile Kaşgar Emiri Yakup Beg Arasındaki İlişkiler,” *AVRASYA Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, Vol. 9, No. 29 (Aralık 2021), pp. 354-366.

护照”出境。[①] 此案虽为战时状态下非法入境的特殊案例，但也一定程度上显示出无约国人无照入境的某些管理困境，如难以及时掌握、准确了解人员信息，联系沟通需借助作为第三国的列强参与。

1883 年，土耳其人赛以得无照赴甘肃岷州游历讲经案更为具体地展现了上述困境。面对无约国人不得申领护照的政策，赛以得选择“未随带执照”而贸然进入内地传经，引发当地回民“争相朝拜”，先后为岷州、阶州官方查获。由于赛以得仅携有一张英国商人出具的难以译认的洋字路单，加以该人“操外洋语音，不能通晓”，阶州知州叶恩沛仅靠随行翻译马福有代述，获取赛以得曾游历广东、上海、湖北，与广东清真寺掌教、汉口军官相识等零散信息，因“并无路照，恐其别有假冒等弊”，遂将其解送至省城兰州。兰州知府定祥又将其押送至汉口，寄希望于通过各国领事查询到更多准确信息。[②] 陕甘总督谭钟麟也通过总理衙门向有关地方咨询，仅有上海江海关道台邵友濂回复“无西域人抵沪消息”,[③] 马福有所述更加难以征信。于是，江汉关道台恽彦琦便将赛以得“照送英领事研讯”，在收到英方“毫未滋事，应不谙内地应用护照，致未有照”的审理结论后，便认为“无庸再行讯办”。他商请英领事“就近饬令赶紧回国”，并“给发盘费英洋二十元，函送英领事转给”。[④] 由此案可知，清廷的严禁政策不仅无法有效阻隔无约国人私闯，反而造成后续审理处置的被动，甚至将司法管辖权拱手让于外人而不自知，这也正是后来清廷同意列强代请护照的重要历史背景。

1892 年，法国强硬要求代理无约国瑞士人的护照，最终导致清廷放弃坚持三十年之久的严禁政策。当年 4 月，法国驻广州领事于雅乐为瑞士人徐黛儿氏代请游历琼州护照，两广总督李瀚章拒绝盖印。[⑤] 后法国驻华公使李梅强行解释 1885 年《中法新约》有“准法国保护瑞士”之意。总理衙门也未退让，以“查无此款”为由驳回，以致僵局。法国外交部获悉后，也在代理护照问题上持强硬立场，并向中国驻法公使薛福成施压。[⑥] 随后，薛福成致电总理衙门阐明观点，指出“无约之国请友邦保护，各国通行，与认法保护别国教务不同，关系较小，不值与校”。总理衙门接受薛福成建议，电示李瀚章“即发护照，交于领事转给，仍饬照章保护”。[⑦] 此一外事纠纷以清廷妥协让步而告终，同时也意味着清廷以同意列强代请护照的特殊方式，为无约国人进入中国内地开辟了一条通道。

显然，清廷之所以选择放松管控，是护照管理缺位、列强横加干涉、遵循跨国保护国际惯例等多种因素综合作用的产物，暂时缓解了严禁进入与无照私闯的紧张关系。但这一政策也存在相当的隐患，几乎同步开启了列强直接参与无约国人护照发放，进而施以司法管辖权之门。从法理层面而言，领事裁判权遵循“属人原则”，仅适用于享受此特权的国家的侨民，不涉及其他国家的侨民。中国与各国所签条约，其效力仅及于订约当事国，不能约束未订约之第三国。故无约国在华侨民“必须根据主权国家的属地原则，遵守中国法律，服从中国的司法管辖”。[⑧]

---

① 《照复查明土耳其国官员约新甫下落由》，1879 年 6 月 6 日，档案号：01-34-002-07-006。

② 《咨报甘省忽来鲁木其国赛以得穆罕默得二人据通事马福有传说前来传经并称广东上海湖北均有熟人云在湖北中营焦克胜处住宿现拟送至湖北请饬查酌复由》，1883 年 9 月 28 日，档案号：01-21-020-10-001。

③ 《咨报甘省岷州地方来西人传习经文一节转饬随时确探由》，1884 年 1 月 28 日，档案号：01-21-020-11-001。

④ 《咨复甘肃捉获念经之西域人赛以德穆罕默德送解来鄂讯系土耳其人尚无不法情事已咨送回国由》，1883 年 11 月 19 日，档案号：01-21-020-10-004。

⑤ 《电报档》，发两广总督李瀚章电，光绪十八年三月十七日，中国第一历史档案馆藏，档案号：2-02-12-018-0142。

⑥ 薛福成著，蔡少卿整理：《薛福成日记》下册，吉林文史出版社，2004 年，第 714 页；Le Chargé d’affaires de France en Chine à Son Excellence Monsieur Pichon, Ministre des Affaires Etrangères, 28 Février 1909, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 248.

⑦ 《电报档》，发两广总督李瀚章电，光绪十八年三月十七日，中国第一历史档案馆藏，档案号：2-02-12-018-0142。

⑧ 李育民：《近代中国的条约制度》，湖南人民出版社，2010 年，第 29 页。相关研究还可参见黄兴涛：《强者的特权与弱者的话语：“治外法权”概念在近代中国的传播与运用》，《近代史研究》2019 年第 6 期。

当时，总理衙门官员和薛福成对于列强赋予本国国民身上的领事裁判权尚未有充分考虑，对于代请护照与无约国司法管辖之间潜在的捆绑关系，就更难有清晰认识。尤其是总理衙门准允代请的同时，竟还令地方“照章保护”，无疑混淆了有约国与无约国的界限，“照章保护”的对象显然不包括后者。其后果是无约国人的司法管辖出现模糊的弹性空间，中国官员在处理案件时不得不顾虑背后的列强影响因素，列强也可借此干预无约国人员的司法审理，无约国人则乐于寻求列强保护而逃避中国政府的司法管辖。

此后，通过第三国代理护照成为瑞典、希腊、土耳其等无约国人进入中国内地的主要途径。1899 年，西班牙驻华公使葛络干为瑞典传教士恒犁培夫妇申领赴直隶、山西、甘肃、蒙古游历护照；1903 年，奥匈帝国驻华公使齐干为瑞典 — 挪威联盟两名传教士申领赴甘肃、新疆游历护照；1906 年，法国驻天津领事高禄待还为希腊商人仍依则答可申领赴东三省游历护照，① 皆获准盖印。1906 年土耳其人艾利亚司游历甘肃案还呈现了代请护照制度的实施细节。是年 1 月 30 日，法国驻华公使吕班呈请清朝外务部为艾利亚司的法文护照盖印。由于恰逢正月官府印章封存，外务部只得取用预先准备的盖印“空白执照”。护照文书限定游历范围为甘肃，要求沿途各地官员在艾利亚司持照到境时“照章妥为保护，并将入境出境日期声复本部”。② 显然，无约国护照管理与有约国趋于一致。艾利亚司在甘肃灵州游历期间还勒卖回经，向州署索要供应，灵州知州陈必淮为此向兰州洋务局建议，可由外务部照会法国驻华公使，“嗣后发给护照时，于照内注明不准带贩回经及向地方官需索供应，以免滋生事端”。③ 从中亦可见列强乃无约国护照制作和管理的重要参与方。

20 世纪初，废除领事裁判权成为中国司法改革的一项重要内容，将无约国人纳入中国司法管辖以免受西方列强干预，也成为中国法政精英的基本共识。1904 年，山东巡抚杨士骧议定的《济南商埠巡警章程》规定：“如系无约之国洋人，则照中国人一体由中国委员审办。”④1907 年，修订法律大臣沈家本上呈清廷的《刑律草案》在界定犯罪主体的适用范围时，规定“有治外法权之人不能适用本律”，而“无特别条约之外国人”则适用之。⑤ 然而在实践层面，尽管代理护照及所谓“照章保护”并不存在法理上的正当性，却在客观上为列强乃至无约国人脱离中国司法管制提供了某种借口，二者似乎被绑定成一种因果关系。从这个意义上说，要想杜绝列强对于无约国人的司法干预，需要将其前置条件——列强代理护照制度一并清理，方能制止领事裁判权的外溢和蔓延。

但遗憾的是，当时负责处理这类司法案件的中国官员既不敢公开挑战列强的护照代理模式，在实际处置中又往往百般顾忌列强态度，甚至陷入“谁申领、谁审理”的境地。1906 年 1 月，土耳其人马杜利、希腊人巴尔司华在湖南兜售军火，于长沙枪杀英国巡捕后潜逃至善化、湘潭、浏阳等地。经英国驻长沙领事翟比南初步调查，两人均携有法国前汉口领事所发护照。他将此

① 《为瑞典国教士恒犁培夫妇等赴甘蒙等地游历验照保护事致循化分府程》，光绪二十五年九月二十九日，青海省档案馆藏，档案号：07-2167-9；《为移知保护瑞典瑙威等国教士阿道而富濮麟等往陕甘等地游历事致循化厅》，光绪二十九年七月初六日，青海省档案馆藏，档案号：07-2104-2；《为法国保护希腊商人持照赴满洲里地方游历照章保护并报出入境界日期事致西布特哈总管札文》，光绪三十二年十一月二十七日，国家清史纂修工程数据库清代西布特哈总管衙门档案（莫力达瓦），档案号：27-1-11-12。

② 《为保护印度法国土耳其等国人游历事致循化厅》，光绪三十二年三月十八日，青海省档案馆藏，档案号：07-2107-11。

③ 《为保护土耳其人艾利亚司游历甘肃并不得贩卖回经事致循化厅》，光绪三十二年十一月十七日，青海省档案馆藏，档案号：07-2107-21。

④ 《山东巡抚抄送济南开埠章程办法咨》（光绪三十三年二月三十日），云南省档案馆、红河学院编：《滇越铁路史料汇编》上册，云南人民出版社，2014 年，第 193 页。

⑤ 上海商务印书馆编译所编纂，李秀清等点校：《大清新法令（1901—1911）点校本》第 1 卷，商务印书馆，2010 年，第 466 页。

信息告知湖南巡抚庞鸿书，表示若两人拒捕，“尽可格杀”。庞鸿书未敢擅自行动，而是首先寻求护照代请方出面处置。他第一时间请外务部照会法国驻华公使吕班，要求其饬令法国各口领事缉捕惩办两犯。[①] 由于长沙未设法国领事，吕班表示“可由地方官自行拿办”。[②] 最终两人在清兵追捕下“窘而自戕”。更有意思的是，翟比南后来调查清楚马杜利实系土耳其人，只是谎称法国人，“此次来湘并未给有护照”。庞鸿书仍不敢自行结案，而是小心翼翼地呈请外务部将两犯自戕的原委明告英、法两使，“以免日后争辩”。[③] 此案中湖南地方官员始终处于被动地位，而缺乏实施司法管辖权的主动性。

为此，外务部于 4 月通令各省，要求“嗣后如再有未与立约国之人酿此案情，即宜派兵拘拿，就近送往海关道署或洋务局，照例判断，将判词抄录报部”，并特别强调“毋须由他国领事干预”。[④] 但从半年后土耳其人和爽案的处置来看，外务部的电令不过是一纸空文。当年 10 月，新疆巡抚联魁抓获在吐鲁番、迪化等地滋扰煽惑回民、勒索钱财的和爽。由于其持有法国代请护照，联魁遵循护照代理方管辖的原则，“照约送交该管领事官惩办”。[⑤] 奇怪的是，外务部也未令地方官员自主审理，而是指示将和爽“解交领事讯办”。同时外务部还提醒法国驻华公使巴斯德约束各口领事不得滥发护照，查明“实系安分之人，方准发给”。[⑥] 显然，不将代理护照与司法管辖权视为一个整体联动处理，只能造成二者的关系扭曲和脱节，这也是外务部政策前后摇摆、法令与实践背离的关键原因。

三、德、法竞争土耳其保护权与无约国护照新政出台

19 世纪末 20 世纪初，随着自由资本主义向垄断资本主义过渡，新兴的德国寻求重新划分世界殖民版图。德皇威廉二世两度访问伊斯坦布尔，提供军事援助并计划修筑联结欧亚的巴格达铁路。而对于土耳其苏丹哈米德二世来说，“一个新的强国的出现意味着一张新的王牌，可以用来对抗英国和法国”，[⑦] 土德关系日益密切。由于法国对土耳其人的保护权主要基于传统惯例而缺乏条约依据，德国于 1905 年试图夺取在暹罗之土耳其人的保护权，但遭到暹罗政府的拒绝。[⑧]1908 年，德国又染指土耳其在华代理权。7 月 4 日，德国驻华公使雷克司照会清外务部，表示根据德国首相指令，“应奥斯曼帝国政府请求，我被授权在另行通知之前维护土耳其在中国的利益……同时我已将此事告知北京外交使团团长”。[⑨] 面对德国政府的强硬态度，处于弱势地位的清政府不敢直接回绝，于 7 月 10 日答复“嗣后该国政府如有寻常事件，经贵大臣代为转达，中国政府自当随时接受”。为了防止领事裁判权向无约国扩散，外务部同时预为声明，“凡无约国之人民在中国疆域内居住或游历者，中国政府仍保持并施行其毫无阻碍之司法权，与待遇中

---

① 《法人马杜利赴长沙售卖手枪拒捕开枪脱逃请照会法使转饬各口领事查拿究办由》，1906 年 1 月 25 日，档案号：02-26-007-06-001;《马杜利案现正派人严缉由》，1906 年 1 月 29 日，档案号：02-26-007-06-004。

② 《希饬地方官严缉马杜利由》，1906 年 1 月 29 日，档案号：02-26-007-06-003。

③ 《马杜利案现正派人严缉由》，1906 年 1 月 29 日，档案号：02-26-007-06-004。

④ 《外务部颁定判断无约国罪犯新章》,《时报》，1906 年 4 月 18 日，第 2 页。

⑤ 郭慧编选:《晚清欧洲人在华游历史料》,《历史档案》2002 年第 4 期。

⑥ 王克敏、杨毓辉编:《光绪丙午（三十二）年交涉要览》下篇卷 3，沈云龙主编:《近代中国史料丛刊续编》第 30 辑，文海出版社，1976 年，第 1769-1770 页。

⑦ Barış Adıbelli, *Osmanlı'dan Günümüze: Türk-çin ilişkileri*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2007, p. 84.

⑧ Le président du Conseil chargé, par intérim, du Ministère des Affaires Etrangères à Monsieur. Boppe, Chargé d'Affaires de la République Française à Constantinople, 29 Juillet 1908, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 189.

⑨ Note an Prinz Ching, 4 Juil 1908, Schutz türkischer Interessen und Staatsangehöriger, Politisches Archiv（下文简称为 S.T.S.，省略藏所）, RAV 205-2/1089, p. 1.

国人民无异。总之无论事与各无约国之人民均一律办理”。[①] 这既展现了清廷将通商口岸、内地乃至边疆地区无约国人管理权一体规范的视野和决心，也表明外务部已清醒意识到包括发放护照在内的代理保护权，加剧了丧失无约国司法管辖权的风险，试图对二者进行切割处理。

德国施行保护后，作为核心事项之一的代请护照很快成为矛盾焦点。当年 9 月，德国驻汉口领事伦爱森呈请为土耳其人游历护照盖印。湖广总督陈夔龙令江汉关道台齐耀珊以土耳其人“无需护照，因为中国政府本就对在华旅行的土耳其臣民安全负责”为由驳回所请。[②] 显然，陈、齐二人对德态度较之外务部更为强硬，为防止给照而“启干涉之渐，不免妨碍法权”，干脆选择“不与给护盖印”。此前稍早，陈夔龙已收到伦爱森有关德国代理土耳其利益的照会，就向外务部表达了“其来华商民，应受中国辖治，无所用其代管”的立场，并表示土耳其对西北沿边各省回民“展转煽诱”，更有德人“出而主持，是直于天主、福音等教而外，别树一帜，隐患何堪设想”。不过，陈、齐二人很快意识到此前法国代请护照均获批准，若拒绝德方，恐陷“前后未能一律”的外交诘难，遂于 10 月 2 日提出另一套备选方案，由外务部“颁一无约国人民游历照式，将声明各节刊载照上，饬由各省关转给，免与有约各国游历护照含混，以保法权之处”。[③] 此种折中方案在允许德国代请的同时，也尽可能阻止列强干预司法权。

颇具讽刺意味的是，叫嚣保护权的德国在被陈夔龙回绝后，竟因土耳其久未指定公民身份证明文件，难以确认侨民身份，不得不暂时保持沉默，[④] 未向清廷提出进一步交涉。这或许让外务部感到解决列强代理无约国护照问题的良机已到。在收到陈夔龙电报后，外务部采纳“不与给护盖印”的强硬政策，于 10 月 8 日通电各省，“无约国人民游历，业经声明与中国人无异，嗣后自无庸发给护照，一切视同中国人民办理，以保法权”。[⑤] 这一调整意味着无约国人员无需护照便可进入中国内地，已运行逾 16 年的列强代请护照政策形同废除，从形式上列强便无法借此干涉无约国人的司法问题。

当然，断然放弃无约国护照发放的做法，不足之处也十分明显。首先，因列强反对而难以真正落实。自德国单方面声明代理以来，法国外交部长毕盛颇为愤怒，指示法国驻华公使巴斯德在土耳其正式照会前不得放弃对在华土耳其人的传统保护。[⑥] 由于不愿开罪法国，1908 年 8 月土耳其驻法公使诺姆·帕夏向法国外交部辩称“在此次谈判中，没有任何让共和国政府不安的情况”，[⑦] 态度颇为暧昧。因此，在外务部颁布新政后的次月，法国驻奉天副领事费尔南·贝尔托循例要求奉天省交涉司为土耳其人昂托泥佑游历护照盖印，交涉司以“无约国人民不复加印”相拒，贝尔托则援引“土耳其归法保护，业已五十余年”的惯例，坚持要求“仍照旧办理”。东三省总督徐世昌担心引发外事冲突而不敢贸然拒绝。其次，所谓“与中国人无异”意在强调中国政府可保持司法管辖权，但若赋予无约国人与中国国民完全同等的权利，甚至入境管理的护照都不再发放，显然混淆了中外界限，诚如徐世昌所言，“洋人入内地，若无护照，无可稽查，

---

① 《致德雷使照会》，1908 年 7 月 10 日，档案号：03-36-034-06-011。

② An Seine Exzellenz den Kaiserlichen Gesandten Herrn Grafen Von Rex, 4 October 1908, S.T.S., p. 88.

③ 《湖广总督陈夔龙致外务部电》（1908 年 9 月 18 日）、《湖广总督陈夔龙覆外务部电》（1908 年 10 月 2 日），刘路生、骆宝善主编：《袁世凯全集》第 18 卷，河南大学出版社，2013 年，第 126-127 页。

④ Seiner Durchlaucht dem Herrn Reichskanz er Fürsten von Bülow, 2 November 1908, S.T.S., p.101; 5 Januar 1909（无标题）, S.T.S., pp. 115-116.

⑤ 《德国与土耳其两国政府商定将来德国派驻中国领事各口岸领事代管土耳其国在中国各口岸领事应管事宜云云》，1908 年 10 月 8 日，档案号：03-34-010-02-025。

⑥ Le Ministre des Affaires Etrangères à Monsieur Bapst, Ministre de la République Française à Pékin, 8 Juillet 1908, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 143.

⑦ Pour le Ministre, 1 Octobre 1908, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 225.

流弊滋多”,[1] 在人员登记、核验、监管等方面将造成更大的管理漏洞。权衡利弊后，徐世昌命交涉司另行发放针对无约国人的护照，明确标示：“由于土耳其未与中国缔约，根据外务部指示，来自这些国家的公民应当如同中国公民一样被对待……如果持有者犯有任何罪行，将根据中国法律依法惩办。本护照为阿德尼奥尼翁（土耳其人）签发。”[2] 这一做法虽与外务部政令不符，但它直接注明无约国人员国籍，且未显示法国代请字样，仅由领事负责转交，明显弱化了列强在代申过程中的作用，有利于维护司法主权。

12 月 1 日，外务部收到徐世昌自行发放无约国护照的奏报后，非但未加制止，反而于次日电令速呈送“贵处所拟发给无约国人执照式样”。[3] 可见外务部已认识到此前所定政策过于草率，正酝酿出台更为稳妥之法。经过 4 个多月的慎重考虑，外务部在充分吸收陈夔龙、徐世昌等地方大员的意见基础上，于 1909 年 4 月 7 日照会各国公使并通令各省，正式发布了近代中国首部无约国人民游历护照发放、管理及照式的统一规定（下文简称“新规”）。兹将照会、照式全文照录如下：

> 为照会事。
>
> 所有无约国之人民在中国疆域内居住或游历者，中国应保持并施行其法权，与待遇中国人民无异。前因该项人民游历给照办法未定，暂行通饬各省无庸发给护照在案。现经本部核定“无约国人民游历照式”颁发各省。嗣后如有无约国人民呈请游历者，已设交涉使省分，由交涉使，未涉（设）交涉使省分由各关道，照部颁照式发给执照。其无约国人民由他国领事代请游历护照者，亦照式发给执照。地方官即验照妥为保护，视同中国人民办理。除通咨各省督抚外，相应抄送照式，照会贵署大臣查照，转饬各领事遵照可也。须至照会者。
>
> 为给照游历事。
>
> 兹据　国人　呈请（准　国领事代　国人　请），[4] 前赴　等地方游历，请给执照等因前来。查　国尚未与中国订约通商，凡无约国人民在中国居住或游历者，待与中国人民无异，业奉外务部通饬在案。兹特发给游历执照，仰沿途经过地方官验照放行，妥为保护，毋许留难阻滞。如该游历人有违犯法令情事，得由该处地方官先行拘留，详由本司、道核明，按律惩办，须至执照者。[5]

短短 400 字的新规，透露的信息却十分丰富。首先，开辟了无约国人申请游历护照的新渠道，即可自行向各省交涉使或海关道直接申报，无须再通过列强代请。这不仅意味着中国内地对于无约国人的正式开放，也将从护照层面规避列强干涉司法管辖权的风险，是对二者关联性最有效、最彻底的斩断。

其次，弥补此前无约国护照的管理漏洞。如有关司法管辖权的阐释更为严谨，由于无约国尚未与中国订约通商，此前所谓的“照章保护”实无法理依据，新规将其修改为“妥为保护”，并将无约国人员护照称之为“执照”，以示区别。新规还改变了签发盖印主体冗杂的状况，指定交涉使或海关道为专门办理机关；要求申请人注明国籍，防止其模糊身份、逃避管辖；并严令地方保护持照人，不得以无约国为由“留难阻滞”；确定无约国人员司法案件的审理流程，明确“按律惩办”的原则。此外，新规还特别解释了此前“无庸发给护照”的原因在于“游历给照办

---

① 《东三省总督徐世昌致外务部电》（1908 年 12 月 1 日），《袁世凯全集》第 18 卷，第 308 页。

② Le Ministre de France en Chine à Son Excellence Monsieur Pichon, Ministre des Affaires Etrangères, 23 Novembre 1908, Annexe, Passeport délivré par M. Tao, directeur des Affaires Etrangères de la province Fong-Tien, 23 Novembre 1908, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 234.

③ 《外务部致东三省总督徐世昌电》（1908 年 12 月 2 日），《袁世凯全集》第 18 卷，第 307–308 页。

④ 此处档案原文“据　国人　呈请”与“准　国领事代　国人　请”为小字并列双排。

⑤ 《发各国公使馆照会》，1909 年 4 月 5 日，档案号：03-36-034-06-011。

法未定”。

最后，保留了列强代请护照的渠道。新规没有对代请国家进行限定，意味着有约国均可，这便避免了类似德法之争所引发的外事交涉。尤其值得重视的是，新版照式虽将直领与代理两种方式并列，但前者用“兹”，后者用“准”，详述前者，略提后者，且表述为“亦照式发给执照”，意在凸显直领的主渠道地位，而代理则带有某种临时性规定的特征，系一种不得已的外交妥协产物。1909 年 9 月，外务部在向德国驻华公使雷克司解释新规时，一面声明无约国人受中国法权管辖乃“采取国际通例之办法”，一面又表示“可由通商各国领事代为领照，于保护之道亦已周匝”，① 实体现了处于弱势地位的中国外交官之无奈与智慧。

新规颁行后，各地官员一度认真执行。如 1909 年 9 月，因法国驻广州领事为三位希腊人代请的护照不符合新规要求，两广总督袁树勋将其退回注销，要求采行新格式。②1911 年 5 月，因德国驻广州领事在给希腊人代请护照上注明系“本国商人”而非真实国籍，被两广总督张鸣岐驳回，并照会各国驻广州领事，代理护照必须“维持其原有国籍，避免产生不必要的麻烦与纠纷”。③ 不过，新规在基层执行过程中也屡有失误。前述土耳其人艾利亚司于 1910 年流窜至新疆鄯善、迪化，不仅逾越游历甘肃的范围限制，还“扰害民人，迭启衅端，几酿巨案”。他竟通过法国驻成都领事安迪申领到四川全省通商总局盖印的护照，显与新规不符。而迪化知县张辅宸也未敢严办，只是“催赶速起程回国”，甚至还以“以重约章”名义，向新疆巡抚提议，由外务部照会“法领事查照，毋许该艾里牙斯再入中国”，④ 不自觉地落入依赖代理方处置的历史惯性。同年，德国驻奉天领事韩根斯为土耳其人拉纳斯代请护照，奉天交涉使竟误按有约国护照格式签发。⑤ 可见，清廷对于无约国护照管理仍较为混乱。此外，清廷保留列强代请渠道的不彻底性，也不可避免地使新规的积极意义大打折扣。无约国人本就倾向于走列强代请途径，以谋司法庇护。新规颁行后，在直领与代理之间，无约国人主动选择后者仍是普遍现象。据德国驻厦门、上海领事的观察，在新规之前已有大量土耳其人在护照事务方面向领事代表机构求助，新规之后仍有“越来越多的土耳其公民向本地德国帝国领事馆寻求保护”。⑥ 这就使得“直领”通道陷入无人问津的尴尬境地，清廷维护法权之深意也就难以真正实现。

更为重要的是，即便清廷做出极大妥协，保留代请护照渠道，新规仍引起列强激烈反对。1909 年 4—8 月，德国驻华公使雷克司三次照会清外务部，批评新规“有背于国际公法之规则”，要求对德国“保护之无约国人民暂缓施行”，否则“不能承依”。⑦ 德国首相冯·比洛还要求雷克司争取先在“个别案例中促使地方当局认可我们的主张”。⑧6 月，俄国驻华公使廓索维慈同样要

① 《无约国人民在中国游历视同中国人民办理事》，1909 年 8 月 7 日，档案号：03–34–010–02–028。

② Le Gérant du Consulat de France à Canton à Monsieur le Chargé d’Affaires de France en Chine, 20 Septembre 1909, Annexe,Traduction, 19 Septembre 1909, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 251, pp. 20–21.

③ M. Beauvais, Consul de France à Canton à Monsieur G.Picot, Chargé d’Affaires de France, 9 Août 1911, Annexe, Traduction, 25 Juillet 1911, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 251, p. 197.

④ 《土耳其人艾里牙斯前持法领护照游甘已而潜入新境居住有年本年忽又朦领川省护照当经截留护照勒令回国请照法使无法再来由》，1910 年 9 月 13 日，档案号：02–10–031–01–036。

⑤ An Seine Exzellenz den Kaiserlichen Gesandten Herrn Grafen von Rex, 21 März 1910, Anlage, Abschrift einer Uebersetsung, 14 März 1910, S.T.S., p. 180.

⑥ Seiner Exzellenz dem Kaiserlichen Gesandten Wirklichen Geheimen Rat Herrn Grafen von Rex, 10 Juni 1909, p.147; An Seine Exzellenz den Reichskanzler Herrn von Bethmann Hollweg, 15 August 1910, S.T.S., p.193.

⑦ 《收德雷使照会》，1909 年 4 月 17 日，《收德雷使照会》，1909 年 8 月 9 日，档案号：03–36–034–06–011；《无约国人民在中国游历事》，1909 年 6 月 1 日，档案号：03–46–001–01–020。

⑧ An den Kaiserlichen Gesandten Herrn Grafen von Rex Exzellenz, 30 April 1909, S.T.S., p. 138.

求清外务部“暂时中止”新规，以确保对保加利亚、塞尔维亚等无约国人员的代理保护权。① 法国驻华公使巴斯德更是在清外务部与德国最初交涉代理保护一事时，讥讽清廷既准允德国代为转达消息，又不承认其有权保护土耳其在华侨民，是一种“奇特理论”。② 他们试图通过保护名单注册证明以及发放未注明国籍信息的护照等方式加以抵制。③ 由此亦可见，清廷剥离护照代理与司法管辖之法，实切中了问题的要害，直接动摇了列强行使无约国人员代理保护权所谓的“法理”基础。

毋庸置疑，对无约国人员行使司法管辖是中国政府的正当权利。一般来说，两国基于国际法准则、人道主义精神以及双边友好关系，可相互委托处理涉及第三国的通商贸易、侨民保护等事务，但一个基本前提是不得损害第三国的合法权益。然而列强对于无约国来华人员无论是代理保护抑或是司法干预，甚至可能蔓延的领事裁判权，都严重侵犯了中国主权。这一点，甚至列强自己也不得不承认。1909 年 7 月 30 日，美国国务卿弗莱彻在与美国驻华公使柔克义讨论护照新规时，认为中国坚持对无约国人员的司法管辖权符合国际法规则，而法、德等国的主张“似乎毫无根据，且未得到任何公认的国际法权威支持”。④ 法国驻华公使潘蓀纳也在 1909 年向其外交部表达对丧失代理保护权的担忧，认为法国对希腊人的保护没有条约支撑，“几乎可以说是一种神话，而神话在国际法中没有分量”。⑤ 从这个意义上看，巴斯德批评清外务部的政策为“奇特理论”，不仅毫无法理可言，反而暴露了帝国主义的“强盗逻辑”。

四、结语

以上梳理了晚清无约国人员护照管理从严禁到允许列强代理、再到直领与代领并行的演变轨迹，其背后折射的是清廷对于无约国在外交格局中地位及其附带的司法管辖权，由忽视到正视，再到重视的认知与实践的双重转变，这是中国外交走向近代化的一个侧面。遗憾的是，分离代理护照与领事裁判权之关联的设计，终因列强的强势反对而难以真正落实，清廷遏制条约特权、收复法权的愿望也自然无从谈起。此一认知与实践脱节现象恰是近代中国半殖民地半封建社会性质的真实写照。

至一战时期，中国收回德、奥两国领事裁判权，北京政府也趁机进一步规范无约国人的司法管辖。1919 年 4 月，徐世昌发布总统令厘定无约国人民管理条例，指示“无约国人在华居住游历，应遵守中国法令，不能由他国代为保护”。⑥ 同年颁行的《管理无约国人民章程施行细则》对于无约国人护照申请仅保留直领渠道，即“游历护照应由无约国人民开具游历事由、地方及预定日期，报由居住地之该管地方行政官署，呈明地方最高级行政官署核准发给”。⑦ 与 1909 年

---

① Le Chargé d’Affaires de France en Chine à Son Excellence Monsieur Pichon, Ministre des Affaires Etrangères, 17 Juillet 1909, Annexe, Dépêche du Prince King, Ministre des Affaires Etrangères à Son Excellencek Monsieur Korostovetz, Ministre de Russie à Pekin, 11 Juin 1909, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 283.

② Le Ministre de France en Chine à Son Excellence Monsieur Pichon, Ministre des Affaires Etrangères, 22 juillet 1908, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 250, p. 165.

③ Le Consul de France à Tien-tsin à Son Excellence Monsieur de Margerie, Ministre de la République Française, 28 Janvier 1910, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol. 251, p. 59.

④ “The Acting Secretary of State to Chargé Fletcher, July 30, 1909, U.S. Department of State,” In *Papers relating to the Foreign Relations of the United States, 1909*, Government Printing Office, 1914, p. 69.

⑤ Le Chargé d’Affaires de France en Chine à Son Excellence Monsieur Pichon, Ministre des Affaires Etrangères, 28 Février 1909, CPCOM, Nouvelle série/Chine, vol.250, p.249.

⑥ 《中国大事记》,《东方杂志》1919 年第 6 号。

⑦ 《兼署内务总长朱深呈大总统拟订管理无约国人民章程施行细则呈请鉴核文（附细则）》,《政府公报》, 1919 年 12 月 17 日，第 1387 号。

清廷出台的管理规定相比，至少在形式上已不再保留列强代理渠道。而这一问题的最终解决，还有赖于不平等条约体系的真正瓦解、半殖民地社会状态的彻底终结，以及中国国际地位的根本改善。

References

Gu Weijun. *Wairen zaihua zhi diwei* (The status of foreigners in China). Beijing: Waijiaobu tushuchu, 1925.

Huang Xingtao. "Qiangzhe de tequan yu rozhe de huayu: 'zhiwai faquan' gainian zai jindai zhongguo de chuanbo yu yunyong" (Privilege of the strong and discourse of the weak: the circulation and practice of the "extraterritoriality" concept in Modern China). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies) 6 (2019).

Jia Mei. "Wanqing waiguoren laihua huzhao zhengce yanjiu" (Research on the passport policy of foreigners in late Qing). M.A. thesis. Beijing: Zhongguo renmin daxue, 2020.

Li Yumin. *Jindai zhongguo de tiaoyuezhidu* (The treaty system in modern China), Changsha: Hunan renmin chubanshe, 2010.

Torpey, John C. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2018.

Analysis of Passport Issues Concerning Nationals from Non-Treaty Countries in the Late Qing Dynasty

CHEN Peng (School of History and Culture, Minzu University of China; cpwyy@126.com)

SHAN Haoyang (School of History and Culture, Minzu University of China; shymuc@163.com)

Abstract: Whether to approve the applications for inland travel passports for nationals from non-treaty countries became a new foreign affairs issue that the Qing court faced after the Second Opium War. Initially, the Qing court adopted a strict prohibition policy and refused to issue such passports. After the 1870s, groups of nationals from non-treaty countries, represented by Turkey, illegally entered inland regions without passports, which put the Qing court in a passive position of control. In 1892, the Qing court agreed to allow the treaty powers to apply for passports on behalf of non-treaty nationals, opening the door for the treaty powers to assert judicial jurisdiction through this mechanism. At the beginning of the twentieth century, Qing officials failed to address proxy passports and judicial jurisdiction as an integrated matter, leading to a distortion and disconnection between the two. In 1908, the competition between Germany and France for Turkey's consular protection rights in China, prompted the Qing court to issue its first regulations on passport management for non-treaty nationals in 1909, establishing a new channel for direct passport applications to avoid the risk of western powers interfering with judicial jurisdiction through passport control. However, this design ultimately failed to be implemented due to the retention of the foreign consular channel and the strong opposition from the western powers, which was a vivid reflection of the semi-colonial nature of modern Chinese society.

Keywords: non-treaty nation, passport, jurisdiction, Turkey